ChinaXiv合作期刊

中国科学院法律主体性质及其立法重构*



肖尤丹[1,2]　刘海波[1,2]　肖　冰[1]

1 中国科学院科技战略咨询研究院　北京　100190
2 中国科学院大学　公共政策与管理学院　北京　100049

摘要　由于历史原因，中科院法律主体性质从《中国科学院暂行组织章程（草案）》开始就存在着模糊的倾向。现有法律主体性质的制度性确认，缺失基础性的法律内涵，使得中科院法律主体性质稳定性和权威性不足，从而难以满足中科院治理体系现代化的客观需求。因此，从应然和实然的角度，建议尽快通过专门性立法确认法律主体性质，设立专门性国立科研机构法人主体，以及明确行政管理授权等方面重构中科院法律主体性质。

关键词　中国科学院，国家科研机构，法律主体，科技立法

DOI　10.16418/j.issn.1000-3045.2017.10.012

chinaXiv:201710.00023v1

加快完善现代院所治理体系是当前我国科研机构改革的重要方向，2016 年 5 月中共中央、国务院印发的《国家创新驱动发展战略纲要》提出，在建设世界一流科研院所的背景下，要“明晰科研院所功能定位，增强在基础前沿和行业共性关键技术研发中的骨干引领作用”，“健全现代科研院所制度，形成符合创新规律、体现领域特色、实施分类管理的法人治理结构”。在此之前，“完善科研院所法人治理结构，推动科研机构制定章程，探索理事会制度，推进科研事业单位取消行政级别”，也已经被列入中共中央办公厅、国务院办公厅 2015 年 9 月制定的《深化科技体制改革实施方案》中。《“十三五”国家科技创新规划》则将“按照事业单位分类改革方案，继续深化公益类科研院所改革，建设完善法人治理结构，推动科研机构实行章程管理，健全规章制度体系，逐步推进科研去行政化”作为近 5 年建立高效研发组织体系的重要任务。

从现代院所治理体系的政策含义看来，治理体系不但应包括以科研组织内部管理和运行为内容的内部法人治理结构，更应当包括那些直接决定科研组织法律性质、功能定位及

*资助项目：中科院战略研究与决策支持系统建设专项（GHJ-ZLZX-2017-34）
修改稿收到日期：2017年9月24日

ChinaXiv合作期刊

chinaXiv:201710.00023v1

其权利义务的外部法律治理关系。实际上，组织内部治理结构往往并非由其内部自发自主建构，而更多是对组织的外部治理关系的组织化回应。以公司制度为例，由于“有限责任公司”与“股份有限公司”的法律主体性质不同，法律对其组织设立、运行的要求也不尽相同，于是与之相适应的公司内部法人治理结构也就必然不同。由此推知，逻辑清晰、权责明确的外部法律治理关系，是健全现代科研院所制度、完善院所法人治理结构的前提条件。

但是很长时期以来，科研机构改革存在本末倒置的情况——强调重视机构内部管理体制机制改革创新，而轻视甚至忽视对内部管理机制发挥决定性作用的外部治理制度的必要完善。比如，中科院作为新中国最早创设的国家战略科技力量[1]，在支撑和服务国家发展中始终发挥着不可替代的重要作用。然而，当前对于应当如何理解中科院作为国家科研机构的法律主体性质，其可在多大范围和程度上行使法律法规或公共政策授予的行政或公共管理职权，以及其具有什么样的合法权利与特定义务，却并未得到正式立法的明确回应。因此，在加强完善现代院所治理体系的背景下，结合历史事实和现实制度系统分析中科院法律主体性质并对其进行立法重构，就成为明确中科院组织机构改革外部法律治理关系的关键。

1 历史中的中科院法律主体性质

由于不同历史时期，党和国家对国立科研机构功能和性质的认识有所差异，从而导致中科院的法律主体性质经历过多次变迁，其中既有基于法律的确认与规定，也有由于政策法律不分的历史原因导致的法律性质主体确认。而且，从1950年制定《中国科学院暂行组织章程（草案）》开始，中科院法律主体性质就存在着法律含义模糊的倾向，从而使得其法律主体性质在一定程度上存在着缺乏必要的立法支撑和制度保障的问题，即使后续通过自主订立章程的方式，也难以解决外部法律治理关系稳定性、约束性、权威性不足的问题。

1.1 1949年《中央人民政府组织法》确认的主体性质——中央政府组成部门

自中科院建立之始，其作为中央政府组成部门的定位就已经为《中央人民政府组织法》等法律法规和中央政府行政公文所确认。1949年9月27日，中国人民政治协商会议第一届全体会议通过的《中央人民政府组织法》，第十八条明确规定，科学院与文化部、教育部、卫生部、新闻总署和出版总署等并列为政务院下设的组成部门，由政务院文化教育委员会指导其工作，并负责主持本部门的国家行政事宜。该法第十九条还规定，“各部、会、院、署、行，在自己的权限内，得颁发决议和命令，并审查其执行”，授权以必要方式行使国家行政权力。在科学院的法律主体性质和隶属关系得以确立后，中央人民政府委员会第三次会议正式任命了科学院的院长及副院长，政务院第二次会议决定确定了科学院的名称为“中国科学院”。1949年11月1日，根据《中央人民政府组织法》，作为领导全国科学研究的行政部门，中科院正式成立[2]。

同时，中科院也依据《中央人民政府组织法》第二十一条和《政务院及其所属各机关组织通则》起草了《中国科学院组织条例草案》。1949年11月4日时任院长郭沫若向政务院上报的条例草案第一条就依法明确了中科院的行政隶属关系，即“隶属于政务院，受文化教育委员会指导，对政务院及文化教育委员会负责并报告工作”①。1950年4月28日，政务院核准了《中国科学院暂行组织条例草案》②，再次确认了中科院作为政务院组成部门、受政务院文化教育委员会指导的工作体制，规

① 科学院组织条例草案．中科院关于编制组织条例、人员编制以及各局暂行组织规程、意见．中国科学院档案，编号：50-2-3L：第9页

② 按照1949年12月2日政务院第九次政务会议通过，1949年12月2日中央人民政府委员会第四次会议批准的《政务院及其所属各机关组织通则》第十条的规定，“各机关拟定之组织条例，经政务院核准后，可先试行若干时期，再送请中央人民政府委员会批准”

chinaXiv:201710.00023v1

定中科院“受政务院之领导及政务院文化教育委员会之指导，以实现新民主主义的文化教育政策为基本任务，有计划的发展自然科学并提倡用科学的历史观点推进社会科学的研究，以服务于国家建设并提高中国的学术水平”③。

自此，《中央人民政府组织法》为建立中科院提供了法律依据，明确了中科院法律性质和行政隶属关系。《政务院及其所属各机关组织通则》决定了中科院组织机构方式及其行政职能，即在院长领导下设立办公厅和其他职能局。相关文献显示，1950 年的“中国科学院组织系统表”明确中科院的上级直属单位即为当时的政务院，下辖办公厅、计划局、编译局、联络局、各种委员会、各种研究所、室等[3]。

1.2 1954 年中央批示确认的主体性质——全国科学研究中心

1953 年 11月19日，中科院党组向中共中央报送了《关于目前科学院工作的基本情况和今后工作任务给中央的报告》，建议解除中科院的行政管理职责，并提出了成立秘书处、设立学术委员会和筹备学部 3 项具体措施[4]。1954 年 3月8日，中共中央对科学院党组的报告作出批示，明确“科学院是全国科学研究的中心”，其任务是“除了应以主要力量组织本院的科学研究工作外，还必须联系全国科学工作者，协助各方面的科学研究工作”，国家计委负责审查中科院、生产部门和高等院校的研究计划[2]。

该批示认为，我国科学研究事业实际存在中科院、生产部门与高等学校三方面的力量，它们的研究工作应有适当分工[5]。大体上，中科院主要是研究基本的科学理论问题和解决对于国民经济具有重要意义的关键性的科学问题[6]。生产部门的科学研究机构，主要是解决生产中的实际技术问题。高等学校则视具体条例，研究基础的科学理论或生产实际中的科学问题[7]。关于这 3 方面的研究计划，批示指出“国家计委应负责审查”，“以便解决科学研究与生产实践的结合问题以及各方面在科学研究工作中分工配合问题”[8]。这一中央批示实际上就已经重新界定了中科院的性质和任务，解除了中科院难以承担的归口管理全国科学研究工作的政府职能。

1.3 1954 年《国务院组织法》的确认——国务院指导的最高学术机关

中共中央 1954 年 3月8日批示的内容在之后被立法所接受——1954 年 9月，全国人民代表大会第一届第一次全体会议通过了《宪法》和《国务院组织法》，其中中科院已不再是组成国务院的政府部门。同年 11月10日发布的《国务院关于设立、调整中央和地方国家行政机关及其有关事项的通知》设专条说明，原属于中央人民政府政务院的中科院今后不再作为国务院的组成部分，但其工作仍受国务院指导。

自此，中科院不再是中央政府的行政部门，而是作为国家最高学术机关和全国科学研究的中心，并在国务院的领导下进行工作。但是，由于新的《国务院组织法》中却没有确定由哪个部门具体承接科学院的行政职能负责国家宏观科技管理工作，“暂时留下了一个耐人寻味的空白”[9]，实际上中科院此后仍然长期承担了国家科技行政管理机关的部分职能。比如，1955 年 8月5日国务院全体会议第十七次会议通过，1955 年 8月31日国务院发布的《中国科学院科学奖金暂行条例》，作为新中国成立以后对自然科学和社会科学研究成果给予奖励的首个条例，其中中科院就承担了政府科技奖励机关的行政职能。

在“文革”期间，甚至还出现了中科院再次完全行使国家科技管理职能的特殊情况。1970 年 7月，按照中共中央和国务院的要求，中科院与国家科委、全国科协和科技干部局合并，成立新的中国科学院[10]。在原中国

③ 李真真. 中国科学院史事汇要（1950 年）. 中科院院史文物资料征集委员会办公室, 1994-6: 134.

ChinaXiv合作期刊

科学院机构的基础上，设立科研生产一组，承担原国家科委的全国性科学技术的管理工作。直到1977年9月中共中央批准重新建立国家科委，中科院才不再承担国家科委的职能[11]。

2 中科院法律主体性质确认的制度现状

自改革开放以来，中科院的法律主体性质主要是由国家机构管理的行政规范性文件和中科院自身的治理文件来实现确认。其中，1999年1月23日国务院办公厅发布的《中国科学院职能配置、内设机构和人员编制规定》和由中科院自行制定的《中国科学院章程》分别从外部制度和内部治理的角度，对中科院的法律主体性质给出了部分界定。

2.1 国务院直属事业单位

从目前外部制度的确认来看，中科院现有法律主体性质的核心是“国务院直属事业单位”，这一性质界定源于改革开放之后的数次国家机构管理规范性文件的直接表述。“国务院直属事业单位”的定性，更多是反映了国家对中科院行政隶属关系和组织形态的定位，但缺乏对其法律性质及权利义务的规定。

1998年国务院首次发布的《国务院关于机构设置的通知》（国发〔1998〕5号）的文件中明确提出，“中国科学院是国务院直属事业单位”。1999年1月23日国务院办公厅据此制定发布的《中国科学院职能配置、内设机构和人员编制规定》，进一步明确“根据《国务院关于机构设置的通知》，设置中国科学院，为国务院直属事业单位”，“中国科学院是国家自然科学最高学术机构和全国自然科学与高新技术综合研究与发展中心”。2003年、2008年、2013年国务院3次修订发布的《国务院关于机构设置的通知》（国发〔2003〕8号、国发〔2008〕11号、国发〔2013〕14号）文件中，都确认中科院属于“国务院直属事业单位”，与新华通讯社、中国社会科学院、中国工程院、国务院发展研究中心、国家行政学院、中国地震局、中国气象局、国家自然科学基金委员会等性质相同。

2.2 中央人民政府设立的综合性国家科研机构

由于在立法层面上长期缺乏制度确认，1981年之后中科院就主要通过章程等内部治理制度来体现和确定自身法律主体性质。内部治理制度对于中科院法律主体性质的表述，更多是体现了当前中科院在国家创新体系中的功能定位和中科院设立历史的客观事实。

1981年5月，中科院第四次学部委员大会通过并正式发布的《中国科学院试行章程》就将“中国科学院是国家自然科学的最高学术机构”和“全国自然科学的综合研究中心”明确写入[5]。2005年12月28日中科院院务会议通过的《中国科学院章程》，在继承《中国科学院试行章程》的基础上，进一步提出“中国科学院由学部和院属机构组成，是国家自然科学最高学术机构，在科学技术方面的最高咨询机构，自然科学与高技术综合研究发展中心”。

2016年7月20日，中科院院务会议通过了最新一次的《中国科学院章程》修订。新修订的章程规定，“中国科学院是中央人民政府设立的综合性国家科研机构，是国家自然科学最高学术机构、科学技术最高咨询机构、自然科学与高技术综合研究发展中心，是集科研院所、学部、教育机构于一体的国家战略科技力量”，该表述进一步丰富其内部治理制度定位。

3 现有法律主体确认方式及性质界定的不足

虽然，1998年《国务院关于机构设置的通知》和1981年后中科院制定（修订）的本机构章程对于明确国家与中科院的关系起到了重要的作用，但是这对于从

④《科学技术进步法》第四章，虽然设置了关于科学技术研究开发机构的规定，但既未单独规定国家设立科研机构的性质，也未对所谓“利用财政性资金设立的科学技术研究开发机构”与国家之间的关系予以明确。此外，国家科研机构治理中最为关键的经费保障和运行自主权两项，曾在立法过程稿中出现，而在最终发布的修改条文中都被调整、弱化甚至删除

chinaXiv:201710.00023v1

ChinaXiv合作期刊

立法层面明确中科院的法律主体性质仍然存在相当差距。

3.1 无专门性立法确认法律性质的缺憾

从历史发展来看，中科院的机构组织方式与我国政治体制和科技体制的发展紧密相连，是在改革实践中走出了一条具有中国特色的国家科研机构发展道路。从现有的体制来看，由于我国尚未建立系统、完整的科技法律体系，规范国家科研机构的法律法规长期缺位④，导致中科院作为"中央人民政府设立的综合性国家科研机构"的地位无法获得必要的立法确认。一方面，中科院在集中解决新兴、交叉、综合性的前沿科学问题及聚焦未来技术发展前沿中，需要建立健全与其科技创新发展水平和科学规律要求的灵活、差异化的组织机制和资源配置能力；另一方面，中科院服务国家科技战略需求的使命职责又要求其组织机构发展必须符合国家发展要求，而这都要求专门性的法律主体制度保障。

而且由于当前国家科研机构与高等学校在立法保障上的不平衡，某种程度上已经导致了国家科研机构发展面临的组织机制、人才培养、经费管理、支撑保障等诸多方面的制度性劣势，正在不断影响和制约中科院等国家科研机构战略性作用的发挥。与国家科研机构缺乏专门性立法保障不同，《高等教育法》规定了高等教育的基本制度，明确了高等学校设立、组织和活动的法律依据，并以法律的形式确定了高等教育的投入和条件保障制度[12]。同时，自2011年开始的高等学校章程制订活动，进一步依据《高等教育法》明确了高等学校的办学自主权，保障高等学校根据教育规律和学校建设实践开展各项活动的合法权利[13]，有效激发了高等学校组织创新、机制创新的巨大制度活力。

从世界范围来看，以专门性立法或者法律专门章节确定国家战略科技力量的法律主体性质已经成为各国科技立法的基本模式，是国家科技治理法制化不可或缺的重要内容，是一国公共科研体系法治化的直接体现。就目前掌握的情况，至少30个国家和地区有关于国家科研机构（national research centers or institutes）的专门性立法或者法律专章，超过40个国家和地区制定了关于国家科学院（national academy of sciences）的宪法性文件、专门性法律或者法规。

*在国家科研机构立法方面。*比较有代表性的境外制度包括：美国设立和改革国立科研机构的《国家标准与技术研究院法》（*National Institute of Standards and Technology Act*）、《国家卫生研究院改革法》（*National Institutes of Health Reform Act of 2006*）；波兰全面改革国立科研机构体系的《国家研究与发展中心法》（*ACT of 30 April 2010 on the National Centre for Research and Development*）和《科研机构法》（*Act of 30 April 2010 on Research Institutes*）；澳大利亚设立与规范国立科研机的《科学与工业研究法》（*Science and Industry Research Act 1949*）、《澳大利亚核科学技术组织法》（*Australian Nuclear Science and Technology Organisation Act 1987*）、《澳大利亚海洋科学研究所法》（*Australian Institute of Marine Science Act 1972*）、《科研机构法2002修正案》（*Research Agencies Legislation Amendment Act 2002*）；日本设立与规范全部国立研究开发法人专门性组织立法《国立研究开发法人产业技术综合研究所法》《国立研究开发法人科学技术与振兴机构法》《国立研究开发法人理化学研究所法》等21部法律；法国为规范法国其国家科研中心组织及其运行制定的《法国国家科研中心令》（*Décret n 82-993 du 24 novembre 1982 portant organisation et fonctionnement du Centre national de la recherche scientifique*）。除此以外，捷克、土耳其、埃及、希腊、韩国、印度、马来西亚、印度尼西亚等国家也都采取单独立法方式确定国家科研机构法律性质及其治理体系，甚至肯尼亚、尼日利亚和塞舌尔等科技并不发达的国家也制定了国家科研机构专门立法。

*在国家科学院立法方面。*比较有代表性的境外制度

chinaXiv:201710.00023v1

ChinaXiv合作期刊

chinaXiv:201710.00023v1

包括：《美国科学院设立法》（*An Act to Incorporate the National Academy of Sciences*），波兰规范国家科学院组织和运行的《波兰科学院法》（*ACT of 30 April 2010 on the Polish Academy of Sciences*），此外还有《白俄罗斯科学院法》《匈牙利科学院法》《南非科学院法》《希腊科学院设立法》《捷克科学院法》《爱沙尼亚科学院法》《芬兰科学院法》《马来西亚科学院法》《斯里兰卡科学院法》《斯里兰卡科学院组建法》《智利科学院条例》，以及《新西兰皇家学会法》《英国皇家学会御令》《澳大利亚科学院皇家御令条例》《爱尔兰皇家科学院御令条例》《韩国科学技术院法》等。

3.2 事业单位主体性质与实际功能的偏差

按照2016年修订后的《中国科学院章程》，从内部关系来看，中科院由中科院机关、学部、所属科研院所和教育机构构成，其中中科院机关、所属科研院所和教育机构均具备独立法人地位，其相互之间的关系最为错综复杂。具体来看，中科院机关依据国务院办公厅《关于印发中国科学院职能配置内设机构和人员编制规定》（国办发〔1999〕6号），代表中科院对内行使行政管理职权，同时代表中科院对外履行国务院直属事业单位的职责，并且依法承担中科院作为事业单位法人的民事权利义务[⑤]。所属科研院所按照《中国科学院章程》和《中国科学院研究所综合管理条例》的规定，“为国家科研机构，具有科技创新自主权和管理自主权，是面向全国开放的公共研究平台”，但是中科院通过机构设立、负责人任免、人事管理、财务资产管理和科技管理等方式对研究所行使行政管理、宏观指导和监督的权力。比如：研究所由中科院“依照国家有关法律法规、经有关部门批准”设立，其负责人由中科院任免，对中科院院长负责。教育机构按照《中国科学院章程》主要是指中国科学技术大学、中国科学院大学及上海科技大学3所大学，其中经《教育部高等学校章程核准书》第47号和第92号确认的《中国科学技术大学章程》和《中国科学院大学章程》都明确其为非营利性组织，中科院为其主管单位，并由“中国科学院保障学校的基本建设经费和基本办学经费来源，配置资源支持学校开展人才培养、科学研究和社会服务等各类活动”，同时两校章程也都明确“学校依法接受教育行政部门的业务管理和指导监督”。

从上述分析来看，原则上中科院机关按照国办发〔1999〕6号文件代表中科院行使对所属机构（如所属研究所、教育机构）的管理职能，同时所属研究所和教育机构作为独立事业单位法人又依法享有科技活动组织、管理和办学自主权。但是，中科院所属机构与其他独立事业单位法人的研究机构或者高等学校在自主权方面又存在差异。从而形成了中科院所属研究所和大学事实上受到双重管理的体制，即一方面受中科院领导和管理，另一方面在诸多具体业务方面直接或者间接受到国务院相关行政部门和地方政府的管理与监督。这样的内部管理体制，既加重了中科院所属研究所和大学的责任，限制和约束了其体制机制创新的动力，形成了不必要的管理政策层层加码、错位重叠，又在实践层面进一步弱化了中科院作为整体的协同创新能力，影响国家战略科技力量建制性作用的发挥。

4 重构中科院法律主体性质的基本思路：专门立法与特殊法人

4.1 专门性立法确认法律主体性质的价值

通过立法确认和重构中科院的法律主体性质，也是当前依法推进科技体制改革全面深化的必然要求。党的十八届四中全会提出全面推进依法治国，明确依法治国是实现国家治理体系和治理能力现代化的必然要求，并且要求做到重大改革于法有据、立法主动适

⑤ 比如（2012）西民初字第10843号和（2014）二中民终字第06286号裁判文书所登载的中科院与大众日报社名誉权纠纷一案的诉讼过程中，中科院作为民事主体享有名誉权

应改革和经济社会发展需要。当前，实施创新驱动战略、推进科技体制改革已进入深水区，从机制和政策改革的历史经验来看，完善科研机构治理体系和改革国家公共科技研发体制机制等重点难点，已难以通过制定不具有法律性质的政府公文[14]和临时性、过渡性的政策工具与举措来实现改革目标[15]。这一长期困扰科技体制改革深入实施、影响科技体制改革效果的基础性制度问题，亟待通过制度位阶更高、效力更稳定的法律法规在立法层面上予以根本性的解决，并以立法方式确认现有国家科研机构设置及其组织方式基本体制，上升固化历次科技体制改革中完善科研机构治理体系的成熟制度规则。

从本质上讲，确认中科院的法律主体性质是健全国家科研机构法律体系的关键环节，是促进和规范国家科研机构科技创新活动的重要制度建设。因此，通过立法确认中科院法律主体性质，是事关我国创新驱动发展模式权威性、长期性和稳定性的基本问题，是国家依据《宪法》第二十条和《科学技术进步法》规定履行发展自然科学事业职责的关键性制度责任。而且，专门性立法确认是对中科院历史成就和未来发展方向的肯定，是明确中科院作为国家战略科技力量在国家治理体系定位和实施创新驱动发展战略性功能的必然要求，是有效发挥国家公共科研体系在创新驱动发展战略中源头主体地位的必要法律保障。这一工作，有利于体现全面推进我国科技治理能力现代化、促进国家创新体系建设法制化的改革方向，有利于中科院依法承担国家战略科技力量使命，服务国家战略需求、促进经济社会发展，有利于加快推进财政科技计划、国家科研机构设置等政府公共科技职能的规范化与制度化。

4.2 设立独立的国家科研机构法律主体

明确中科院特殊国家科研机构的法律主体性质，应当尽快通过研究制定专门条例或者法律修改的方式，在《民法总则》确定的民事法人制度体系下，借鉴日本特定国立研究开发法人的制度模式，设立符合中科院等国家科研机构创新现状及其发展规律的国家科研机构法律主体制度，以保障其特殊的国家战略科技力量的功能与使命。同时，通过立法前期研究，确定符合特殊国家科学研究发展机构定位的机构决策制度、负责人制度（任免制度、责权利等）、国家财政支持制度（包括经费拨付方式和经费管理等）、机构管理制度（包括财务制度、人事制度、薪酬制度、科研和业务活动）、外部监管制度等关键内容。将现代院所治理结构的有益尝试和成熟经验利用法律框架更加完整、稳定地保存下来，并在此基础上逐步建立我国国立研究机构的宏观管理的制度框架，全面理顺国家科研机构与政府部门、市场和其他创新主体的外部法律关系。

从域外发展来看，1999 年以来日本就不断根据科技发展、国际竞争格局调整和本国改革需要，逐步强化对国家科研机构特殊属性的立法保障。1999 年，日本政府以行政体制改革为契机，制定了《独立行政法人通则法》，将国立科研机构的法律属性调整为独立行政法人，确保其在国家战略目标的约束下，实行自主决策、自立运营和中长期考核[16]。日本内阁于 2013 年 6 月提出建设全球最先进的新型研究开发法人制度，并于 2015年 4月正式实施《独立行政法人通则法》修正法案，更进一步创设一类专门的法律主体制度——国立研究开发法人，从现有独立行政法人中划分出 31个“国立研究开发法人”[17]。2016 年，又将该国理化学研究所、产业技术综合研究所和物质材料研究所等3个研究机构的法律属性从国立研究开发法人升级为“特定国立研究开发法人”[18]，专门制定关于特定国立研发法人促进研究开发、体制改革等的基本方针，通过立法手段明确研究开发的特殊性，进一步扩大研发法人治理自主权，从而保障其作为国家科技战略力量的法律主体性质。

4.3 明确中科院行政管理的法律授权

从各国现代院所治理结构的实践过程来看，大多倾向于成立或加强“公立中间组织”，并以国家授权的方

chinaXiv:201710.00023v1

ChinaXiv合作期刊

chinaXiv:201710.00023v1

式对政府资助型研究机构进行管理。在保证国家对于国立研究机构长期资助的基础上，减少政府的直接干预，扩大国立研究机构在选择研究方向、确定内部运行机制、财务流程、管理制度和聘用科研人员等方面的自主权。

因此，应当明确在法律规定的范围内，国家相关行政部门和地方政府授权中科院依法行使相关行政权力，列明权力清单，划定权力边界，归并不同层级、不同来源的行政管理权力，而中科院所属科研机构的管理应当归口中科院统一行使管理指导职能。尽快按照现代院所治理体系要求和科技创新规律，建立符合中科院研究机构性质和定位的研究所章程，完善以《中国科学院章程》《中国科学院研究所综合管理条例》及《研究所章程》为核心的系统内治理法律框架体系，构建边界明确、责权协调、流程完备的内部治理机制。

参考文献

1 白春礼. 国家科研机构是国家的战略科技力量. 光明日报, 2012-12-09(1).

2 张久春. 中国科学院章程制订的历史考察. 自然辩证法通讯, 2006, 28(6): 71-72.

3 朱效民. 中国科学院新院章制定的法律背景研究. 科研管理, 2004, 26(6): 126-132.

4 方罗来, 钱斌. 党组织作用的发挥与中国科学院的转型. 合肥工业大学学报（社会科学版）, 2011, 25(1): 55-61.

5 张藜. 科学的国家化：20世纪50年代国家与科学的关系. 社会科学论坛, 2005, (12): 5-18.

6 薛攀皋. 科苑前尘往事. 北京: 科学出版社, 2011: 20-30.

7 中共中央文献研究室. 建国以来重要文献选编（第5册）. 北京: 中央文献出版社, 1992: 164-184.

8 薛攀皋. 科学院为什么不能充分行使管理全国科学研究事业的政府职能. 院史资料与研究, 2001, (1): 19-36.

9 薛攀皋. 薛攀皋文集. 北京: 中国科学院自然科学史研究所院史研究室, 2008: 3.

10 武衡. 啼笑皆非的七年. 中国科学院院刊, 1991, 6(4): 84-94.

11 汪前进. 从历史角度看中国科学院在国家科技规划制定中的作用. 中国科学院院刊, 2004, 19(3): 184-188.

12 湛中乐, 高俊杰. 我国公立高校与政府法律关系的变迁. 陕西师范大学学报（哲学社会科学版）, 2010, 39(6): 5-13.

13 刘莘. 制定大学章程，改革高校治理——一个政治哲学的视野. 四川大学学报(哲学社会科学版), 2014, (3): 152-160.

14 黄金荣. “规范性文件”的法律界定及其效力. 法学, 2014, (7): 10-20.

15 徐明. 科技体制深改背景下高新科技领域立法滞后与创新思路探讨. 科技进步与对策, 2016, 33(15): 90-94.

16 杜小军, 张杰军. 日本公共科研机构改革及对我国基地建设的启示. 科学学研究, 2004, 22(6): 606-609.

17 科学技術振興機構 経営企画部. “国立研究開発法人がスタートしました”. サイエンスポータル. [2017-03-28]. http://scienceportal.jst.go.jp/news/newsflash_review/review/2015/04/20150401_01.html.

18 朝日新聞掲載「キーワード」『特定国立研究開発法人』 - コトバンク. [2017-03-28]. https://kotobank.jp/word/特定国立研究開発法人-896405.

ChinaXiv合作期刊

Nature for Legal Status of Chinese Academy of Sciences and Its Restructure

Xiao Youdan[1,2] Liu Haibo[1,2] Xiao Bing[1]

（1 Institutes of Science and Development, Chinese Academy of Sciences, Beijing 100190, China;

2 School of Public Policy and Management, University of Chinese Academy of Sciences, Beijing 100049, China）

Abstract For historical reasons, the nature of legal status on Chinese Academy of Sciences (CAS) began to vague and uncertainly early from the "Organization regulation of Chinese Academy of Sciences (draft)". The present legal status of CAS is not yet confirmed by the law and regulations, which caused more instability and unreliability. Thus, it is difficult to meet the requirement to form modern governance structure of CAS. Therefore, it is suggested to reconstruct the legal status system of CAS as soon as possible, through a specific legislative proposal, a special legal status system for national research organization, a clear administrative authority for internal governance and management.

Keywords Chinese Academy of Sciences (CAS), national research organization, legal status, legislation on science and technology

肖尤丹 中科院科技战略咨询院副研究员，中国科学院大学公共管理学院岗位教师。中国人民大学法学博士，清华大学公共管理学院博士后。主要从事科技立法及知识产权领域研究。近年来主持完成国家社科基金项目、国家软科学计划项目5项，出版《开放式创新与知识产权制度研究》《历史视野中的著作权模式确立——作者主体与权利文化》《中国科技成果转化制度体系：法律、政策及其实践》《科技计划项目承担单位法人责任制研究》等专著，合著《科研机构知识产权管理制度创新研究——以中国科学院为例》，参与主编《中国科技政策要目概览（1949—2010年）》《科技法律法规与政策选编（1985—2008年）》《科技法律法规与政策选编（2009—2010年）》。E-mail: xiaoyd@casisd.cn

Xiao Youdan Associate Professor in Institutes of Science and Development, Chinese Academy of Sciences (CAS) since 2011. He received the Doctor of Law degree from Renmin University of China, and then moved to a post-doctoral position in School of Public Policy and Management, Tsinghua University. His recently research focuses on legislative for Science and technology, including Intellectual Property Law. Xiao has published more than 30 academic papers and 5 books on related issues. He received research grants from National Social Science Funds, and has been the principal investigator or key member of several research projects funded by Ministry of Science and Technology of China, Ministry of Education of China, and State Intellectual Property Office of China. E-mail: xiaoyd@casids.cn

chinaXiv:201710.00023v1